

Aansprakelijkheid bij overschrijding van een ordetermin



Cass. 10 april 2014, C.11.0796.N, en Antwerpen 3 mei 2011

In 2007 verhuurt de firma Rima¹ een perceel grond aan de firma GB Retail Associates. In de huurovereenkomst wordt echter een belangrijke opschortende voorwaarde bedongen: pas nadat de verhuurder 'alle vereiste vergunningen' heeft verkregen, treedt de huurovereenkomst in werking. De verhuurder doet wat van hem wordt verwacht: eerst vraagt hij een stedenbouwkundig attest nr. 2 aan en, kort nadien, een stedenbouwkundige vergunning. De vergunningverlenende overheden lijken echter minder *diligentia* aan de dag te leggen: zowel het college van burgemeester en schepenen als de (toenmalige) bestendige deputatie nemen *geen* beslissing binnen de decretaal bepaalde termijnen.²

De aanvrager moet tot tweemaal toe bestuurlijk beroep aantekenen zodat uiteindelijk de minister moet oordelen, die de stedenbouwkundige vergunning vervolgens ook daadwerkelijk verleent. Derde keer goede keer? Niet helemaal. Kort na het totstandkomen van de huurovereenkomst wordt het verhuurde perceel verkocht aan de firma Woonplanners. Die laatste voelt zich benadeeld: omdat de vergunningverlenende overheid heeft getalmd een beslissing te nemen binnen de haar opgelegde termijn, is de huurovereenkomst pas in werking getreden meer dan één jaar na haar tot totstandkoming in 2007. Een bedrag van 52.500,00 € huurgelden zijn hierdoor verdwenen 'als sneeuw voor de zon'. Onder de vorm van een aanzienlijke schadeclaim tracht de nieuwe eigenaar de mislopen huurgelden te verhalen op de gemeente.³ Die laatste, of beter

gezegd het gemeentebestuur, heeft volgens hem immers nalatig gehandeld door niet te oordelen *binnen* de decretale termijn. De vordering kent echter geen succes: zowel de rechtbank van eerste aanleg van Antwerpen als het hof van beroep van Antwerpen wijzen de eis af. Finaal verwerpt het Hof van Cassatie ook de cassatievoorziening.

Termijn van orde...

De vergunningsprocedure verliep nog volgens de 'oude' procedure zoals die toepasselijk was onder het coördinatiedecreet van 22 oktober 1996.⁴ Zodoende beschikte het college over een termijn van 75 dagen om een beslissing te nemen over een

aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning.⁵ Aangezien het gemeentebestuur binnen die termijn evenwel geen beslissing nam, maakte de aanvrager

gebruik van de mogelijkheid bestuurlijk beroep aan te tekenen bij de bestendige deputatie, die op haar beurt over een termijn van 60 dagen beschikte om te beslissen.⁶ Aangezien ook de bestendige deputatie naliel een beslissing te nemen, tekende de vergunningsaanvrager opnieuw beroep aan, ditmaal bij de minister⁷ die de vergunning uiteindelijk dus ook verleende.

Door geen beslissing te nemen *binnen* de decretaal bepaalde termijn, heeft het college van burgemeester en schepenen volgens het hof van beroep even-

hof van beroep van Antwerpen.

1 Rechtsvoorganger van de firma Woonplanners (eiseres in het hierbesproken cassatiearrest).

2 Het gemeentebestuur leverde wél een negatief stedenbouwkundig attest nr. 2 af.

3 Waarom de verhuurder zich enkel tot de gemeente richtte, en niet tot de gemeente én de provincie, is niet duidelijk en blijkt niet uit het cassatiearrest noch uit het arrest van het

4 Zie daarover bv. B. BOUCKAERT en T. DE WAELE, *Ruimtelijke ordening en stedenbouw in het Vlaams Gewest*, Brugge, Vanden Broele, 2004, p. 218, nr. 211 e.v.

5 Artikel 52 §1 van het coördinatiedecreet van 22 oktober 1996.

6 Artikel 53 §1, lid 3 van het coördinatiedecreet van 22 oktober 1996.

7 Artikel 53 §2, lid 4 van het coördinatiedecreet van 22 oktober 1996.

wel geen fout begaan. De termijnen, voorgeschreven door het coördinatiedecreet van 22 oktober 1996, zijn immers niet voorzien van enige sanctie. Dergelijke termijnen zijn zgn. *termijnen van orde*,⁸ waarvan de overschrijding op zichzelf geen fout uitmaakt: '() het betreft een zogenaamde termijn van orde. Dergelijke termijn wordt door de rechtspraak omschreven als 'niet bindend' of 'niet dwingend'. De overschrijding van dergelijke termijn kan op zichzelf dan ook geen fout uitmaken. Uit de stukken van geïntimeerde kan niet afgeleid worden dat geïntimeerde de bedoeling zou gehad hebben om geen beslissing te nemen. Op 27 februari 2007 heeft de bvba Rima een stedenbouwkundig attest aangevraagd, om dan amper een maand later reeds een stedenbouwkundige vergunning aan te vragen. Vooraleer een stedenbouwkundig attest af te leveren heeft geïntimeerde de nodige adviezen ingewonnen, adviezen die zij ook had moeten inwinnen voor het afleveren van een stedenbouwkundige vergunning'.⁹

...is maar termijn van orde

Het Hof van Cassatie bevestigt het oordeel van het hof van beroep. Hoewel het Hof aanvangt met de overweging¹⁰ dat 'de overtreding van een wettelijke of reglementaire bepaling, ook wanneer deze wordt begaan door de Staat of een andere publiekrechtelijke rechtspersoon, (...) op zichzelf een fout (is) die leidt tot de burgerrechtelijke aansprakelijkheid van degene die de overtreding heeft begaan wanneer die fout schade veroorzaakt, behoudens onoverkomelijke dwaling of enige grond tot ontheffing van aansprakelijkheid', nuanceert het Hof dit uitgangspunt indien het gaat om de overschrijding van een

ordetermin: 'Het staat aan de rechter te oordelen of een opgelegde termijn, waarvoor de wetgever evenwel niet in een sanctie heeft voorzien, de aard en strekking heeft dat de niet-naleving ervan op zichzelf een onrechtmatige daad oplevert, aan de hand van onder meer de formulering van de opgelegde verplichting, de omvang ervan en het beoogde normdoel'. Met die laatste overweging sluit het Hof zich aan bij reeds lang in de rechtspraak en rechtsleer gehuldigde principes. Niettegenstaande een termijn van orde niet is voorgeschreven op straffe van nietigheid van de te laat genomen beslissing, is hij toch juridisch bindend¹¹: enerzijds kan de overschrijding van de termijn aanleiding geven tot aansprakelijkheidsvorderingen tegen de overheid¹²; anderzijds moet de overheid binnen een redelijke termijn oordelen.¹³ Maar, de loutere overschrijding is evenwel niet voldoende voor een vernietiging door de RvS.¹⁴ En, zoals de rechtspraak in de hier besproken zaak aantoon, volstaat de loutere overschrijding van een termijn van orde evenmin om tot de aansprakelijkheid van een bestuur te besluiten: er is méér nodig dan dat. ■

(Frederik Haentjens)

8 Een dergelijke termijn wordt doorgaans omschreven als een door een norm voorgeschreven termijn waarbinnen de overheid een welbepaalde bevoegdheid moet uitoefenen, maar waarvan de overschrijding geen bevoegdheidsverlies meebrengt voor de overheid om alsnog te oordelen (zie daarover o.a. I. OPDEBEEK en J. GORIS, 'Termijnen in het bestuursrecht in het algemeen en in het Gemeente- en Provinciedecreet in het bijzonder', *T.Gem.* 2007, 99-110; G. VAN HOORICK, *Handboek Ruimtelijk Bestuursrecht*, Antwerpen-Oxford, Intersentia, 2006, p. 45-46, nr. 64).

9 Zie randnr. 2.2 van het arrest van het hof van beroep.

10 Randnr. 2, al. 1.

11 Zie bv. Cass. 22 juli 2008, AR P.08.1040.F, www.cass.be; Cass. 31 juli 2007, *Rev.dr.pén.* 2008, 146; RvS 30 maart 1992, nr. 39.096, Audenaerde; RvS 16 maart 1990, nr. 34.370, *APM* 1990, 45, *CDE* 1992, 433, *Pas.* 1993, IV, 17, *RACE* 1990, z.p., *TBP* 1991, 206.

12 Zie voor een toepassingsgeval: Cass. 8 november 2002, *Arr. Cass.* 2002, 2417, *Pas.* 2002, 2136, *RABG* 2003, 851, noot S. LUST, *RW* 2004-2005, 1259.

13 G. VAN HOORICK, *Handboek Ruimtelijk Bestuursrecht*, Antwerpen-Oxford, Intersentia, 2006, p. 45, nr. 62; RvS 12 juli 2007, nr. 173.399, De Scheemaecker; RvS 2 februari 2006, nr. 154.424, Waeterschoot; RvS 24 oktober 2002, nr. 111.844, Helsen; RvS 27 mei 1999, nr. 80.441, nv Total België-Luxemburg; RvS 11 februari 1999, nr. 78.703, bvba Garage Van de Water en Zonen; RvS 26 mei 1994, nr. 47.588, cv Kerkomse Stortplaats; RvS 14 juni 1988, nr. 30.300, *Arr. RvS* 1988, z.p., *RACE* 1988, z.p., *TBP* 1988, 670.

14 Zie bv. RvS 7 november 2001, nr. 100.624, Amirov; RvS 14 juni 1988, nr. 30.300, *Arr. RvS* 1988, z.p., *RACE* 1988, z.p., *TBP* 1988, 670.